



# IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad del Salvador

## ÁREA RELACIONES INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA

### *El MERCOSUR en un cajón\**

por **Gustavo Omar Lahoud\*\***

Buenos Aires, NOV/2002

---

\* Este material fue publicado en *Revista de la agrupación política Jóvenes por la Igualdad*, Año 1, Nº 1. Buenos Aires, Noviembre de 2002.

\*\* **Gustavo Lahoud**. Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL). Docente, Facultad de Ciencias Sociales, USAL. Investigador Principal, Área RR.II. de América Latina, IDICSO, USAL. Investigador Principal, Grupo de Investigaciones en Energía (GIE), Instituto de Energía e Infraestructura, Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz. Investigador del Área Economía Política, Centro de Pensamiento Político Latinoamericano (CPPLA).

**BREVE HISTORIA DEL IDICSO.** Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/MAY/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios sobre política y productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ❖ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ❖ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ❖ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ❖ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ❖ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.

**IDICSO**

**Departamento de Comunicación**

Email: [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)

Web Site: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad del Salvador

## TABLA DE CONTENIDOS

Introducción .....	1
El MERCOSUR institucional: entre las formas y los procesos .....	1
Pautas concretas para la recuperación del MERCOSUR.....	4
El MERCOSUR: comunidad y ciudadanía .....	4

## Introducción

La primera pregunta que debiéramos poder formular es: ¿Qué es el MERCOSUR? Podríamos decir, en simples palabras, que es el proyecto conjunto sudamericano más prometedor para la defensa de nuestros intereses desde la independencia. Como todo proyecto histórico-político, ha acumulado, en su devenir, marchas y contramarchas, avances y retrocesos. Desde el punto de vista del diseño estratégico de una política exterior,<sup>1</sup> es decisivo recuperar la idea de integración regional para la consolidación de un bloque de poder autónomo y sólido en Sudamérica.

La existencia de intereses compartidos, sumados a percepciones comunes y a un cúmulo de valores y creencias que forman parte de la **memoria histórica**<sup>2</sup> de América Latina, han posibilitado recrear un consenso político que- convertido en **proyecto**,<sup>3</sup> retomó el desafío de crecer juntos en un entorno internacional crecientemente conflictivo e inestable.

Sin embargo, hay otras dos preguntas que debemos poder hacernos, y que guardan directa relación con el objetivo primordial de una política exterior, que es el bienestar de los pueblos. Por un lado, debemos preguntarnos si la injusta estructura de nuestras sociedades se ha perpetuado o ha empeorado a partir de las decisiones tomadas en función del proyecto de integración.

Por otro lado, queremos saber si la debilidad internacional de nuestros Estados se está incrementando como producto de esas mismas decisiones.

De hecho, este es el examen mínimo que el MERCOSUR debe rendir ante los pueblos para ser considerado útil desde las democracias que hemos recuperado.

## El MERCOSUR institucional: entre las formas y los procesos

El impulso inicial que Brasil y Argentina consolidaron en noviembre de 1985 con la firma de la Declaración de Foz de Iguazú entre los entonces Presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín, se transformó en la puesta en marcha de un programa conjunto que perseguía el incremento de la cooperación económico-comercial y la profundización de vínculos económicos entre los sectores productivos de ambos países. Este proceso tenía como telón de fondo, la integración política

<sup>1</sup> La política exterior, analizada como un proceso político, se nutre de factores determinantes tanto internos como externos. Es decir que, en orden a un diseño estratégico, es prioritario determinar objetivos, cursos de acción y medios disponibles en el corto, mediano y largo plazo.

<sup>2</sup> La **memoria histórica** es el pasado de normas y prácticas comunes, actualizado y proyectado en el futuro como acción política conjunta.

<sup>3</sup> Coincidimos con la Dra Mirka Seitz, quien entiende por **proyecto político** "toda acción humana tendiente a organizar y conducir una comunidad política". Ver el trabajo de la citada autora: *Tres Propuestas de integración política latinoamericana*. Instituto de Hispanoamérica, Fundación Viscardo. Buenos Aires, 1983.



profunda del espacio geográfico del Cono Sur como proyecto estratégico de larga duración. En función de ello, se firmaron una serie de Protocolos sectoriales en los que debía reflejarse un diagnóstico real a fin de comenzar a armonizar políticas comunes en términos productivos y de intercambio comercial. Asimismo, se firmaron entendimientos de cooperación en áreas estratégicas como la nuclear, la energética, transporte y comunicaciones, seguridad, medio ambiente, educación, ciencia y tecnología entre otras.<sup>4</sup> De hecho, en un marco en el que no existía siquiera un grado mínimo de institucionalización, se había dado un paso enorme en función de poder capitalizar la historia común de nuestros países en un proceso de integración que impusiera un criterio **dinámico, gradual, flexible y multidimensional** de construcción política.<sup>5</sup> En este marco, el espíritu político-estratégico que se buscaba imprimir en las negociaciones intersectoriales significaba, en términos de política económica, la **complementación y convergencia de las cadenas productivas** dentro de cada uno de los sectores. Ciertamente, ese avance material buscó consolidarse a principios de los '90, cuando se firma el Tratado de Asunción, que marca el nacimiento formal de la primera etapa de transición del proyecto Mercado Común del Sur, a cuyo proceso se integraron como partes con plenitud de derechos y obligaciones, Uruguay y Paraguay. Esa etapa inicial establecía un esquema transitorio, tanto en la organización institucional del bloque como en la creación de un sistema de solución de controversias y disputas comerciales.<sup>6</sup>

Pero este proceso se desarrollaba en un contexto hemisférico<sup>7</sup> muy difícil para nuestros países, en donde la expansión comercial y política de los Estados Unidos era y es un dato de la realidad con el que se debe lidiar permanentemente. En efecto, con mayor o menor amplitud y profundidad, se pusieron en marcha reformas económicas "estructurales". Estas reformas estaban orientadas a la liberalización comercial y financiera con mayores grados de apertura económica, procesos de privatizaciones de bienes hasta entonces en manos del Estado, y políticas de desregulación económica acompañadas por programas fuertemente dirigidos al control fiscal y monetario, la contención de la inflación y la reducción del gasto público.<sup>8</sup>

Entonces, cómo no volver a preguntarnos por los cuestionamientos que hacíamos en la introducción, ya que resultaba evidente que las decisiones en materia de política económica que los Estados latinoamericanos tomaron,

<sup>4</sup> GARNELO, Vicente. *Instrumentos, instituciones y evolución del MERCOSUR*. Jornadas MERCOSUR AL DIA, UADE. Buenos Aires, Marzo de 1997. Además, consultar: <http://www.mercosur.org>

<sup>5</sup> Esto suponía una construcción en términos de **armonización simétrica** de políticas y el equilibrio para no inducir a una especialización de las economías en sectores específicos, estimulando la integración intrasectorial. A su vez, la integración tiene variadas dimensiones: socio-laboral, cultural, educativa, científico-tecnológica, defensa, entre otras.

<sup>6</sup> GARNELO, Vicente, op. cit.

<sup>7</sup> Por Hemisferio entendemos el espacio geográfico que se extiende desde Alaska hasta Tierra del Fuego, en el que conviven Estados con variada capacidad de poder, desde la potencia hegemónica -los EE.UU.-, hasta los Estados menores del Caribe.

<sup>8</sup> Estas reformas son las que se conocieron bajo el paraguas del denominado "Consenso de Washington", que fue un "consenso" tácito impuesto por los EE.UU. y los organismos de crédito multilaterales (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo).

estaban en franca contradicción con un proyecto de integración que persiguiera ampliar nuestras posibilidades y nuestro poder regional. De hecho, no sólo ha empeorado la injusta distribución del ingreso en nuestras sociedades, sino que las propias decisiones tomadas en materia de integración regional han estado sujetas a los intereses de una economía financiera y saqueadora, convirtiendo al MERCOSUR en el proyecto de las grandes corporaciones con intereses de corto plazo y de rápida ganancia. Entonces, en este marco, sí empeoró nuestra calidad de vida, sí fuimos y somos más débiles en el escenario internacional, siendo nuestros pequeños y medianos productores y trabajadores los directos perjudicados por las políticas implementadas.

Es más, si la firma del Protocolo de Ouro Preto -en Diciembre de 1994-, había significado la consolidación de un esquema más elaborado de solución de controversias y la entrada en vigor de una estructura institucional formal y duradera, el devenir político-institucional de nuestras democracias desde mediados de los '90 hasta el presente, le va a imprimir a este proceso un signo contradictorio, que desembocó en el **vaciamiento material** del sentido real del proyecto de integración.<sup>9</sup>

De esta manera, el proceso en su conjunto perdió **sentido de comunidad** (ver recuadro), y se transformó en un toma y daca de percepciones cruzadas negativas y de decisiones unilaterales e inconsultas que derivaron en lo que podríamos denominar **política del hecho consumado**. Esto repercutió en la economía real- donde vivimos los hombres y mujeres de carne y hueso-, y significó la desarticulación de amplios sectores productivos. Algunos de los sectores más dañados por la carencia de políticas convergentes guiadas por un criterio de construcción común han sido el cuero y el calzado, indumentaria e industria textil, el sector azucarero, avícola, maderero, entre otros.

Por cierto que la Argentina- que en promedio, y antes de la devaluación, colocaba en el mercado brasileño un tercio de sus exportaciones-, ha tenido un balance comercial favorable dentro de la zona MERCOSUR durante los '90. Pero, contrariamente a este beneficio visto sólo desde el reduccionismo comercialista, se ha operado la muerte real del proceso de convergencia e integración intrasectorial que debía consolidarse en el marco de una complementación económica, con pleno sentido político y social, con beneficios y costos igualmente compartidos.

Ante esto, la pregunta es: cómo recuperar el sentido originario del compromiso regional, reforzándolo con exigencias más contundentes desde los intereses y valores de los pueblos y desde la concepción de la democracia social e igualitaria como propósito firme e irrenunciable.

---

<sup>9</sup> Para una mejor discusión sobre los modelos institucionales y de solución de controversias, ver: SEITZ, Mirka. *Mercosur: nuevas oportunidades, controversias y soluciones*. Fundación Viscardo. Buenos Aires, 1995.

## Pautas concretas para la recuperación del MERCOSUR

Si existe un claro consenso regional en términos de revitalizar nuestra debilitada posición estratégica en un marco de construcción conjunta, es prioritario analizar el camino transitado y evaluar los resultados obtenidos con sentido crítico compartido. De esta manera, se podrá echar luz sobre la brecha abierta entre la intención política original del proyecto MERCOSUR y el estado casi agonizante en que está en la actualidad.

En segundo lugar, es necesario convocar a todos los actores productivos del proceso- representaciones de pequeños y medianos empresarios, sectores gremiales, organizaciones científico-técnicas, grupos comunitarios, fuerzas vivas-, para que, en conjunto, podamos reescribir el proceso con un sentido de Patria Grande. Justamente, en todos estos años, estuvieron ausentes en la toma de decisiones los verdaderos protagonistas del proyecto, marginados por la falta de sentido estratégico y de políticas convergentes e integrales. De esta manera, crearemos un gran foro de discusión, compatible con la etapa de reconstrucción moral y política por la que nuestros países deberán transitar.

Como bien dice la Dra. Mirka Seitz, especialista en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador: "El sistema global ha cambiado, por eso el MERCOSUR no es sólo una mejor oportunidad de negocios sino, fundamentalmente, una adaptación para la supervivencia en un contexto inestable".<sup>10</sup>

Es este el momento histórico para repensar el MERCOSUR en el contexto de un gran proyecto latinoamericano: ¿podremos hacerlo?

## El MERCOSUR: comunidad y ciudadanía

Cuando nos referimos al desafío que estos tiempos nos deparan en relación al proyecto común de integración en el espacio subregional del Cono Sur, estamos actualizando una vieja idea fuerza que hace a la **originalidad** de nuestras patrias latinoamericanas. En efecto, ese principio motor es la comunidad de valores, creencias e intereses que estamos intentando sintetizar luego de dos siglos de contradicciones y caminos contrapuestos.

Como bien ha expresado recientemente el politólogo argentino José Nun, la relevancia del proyecto político de construcción de una comunidad latinoamericana está -en esta particular coyuntura histórica-, eminentemente relacionado con otro proceso simultáneo de decisiva importancia: la construcción de **ciudadanía**, no sólo a escala de los Estados nacionales, sino en un marco regional, más amplio y heterogéneo.<sup>11</sup>

Desde iguales, estamos profundamente convencidos de la necesidad de consolidar este camino de inclusión integral del ciudadano en un proceso de

<sup>10</sup> SEITZ, Mirka, op. cit.

<sup>11</sup> <http://www.revistatodavia.com.ar> Ver artículo de José Nun: *Ciudadanía, integración y mito*.



recreación comunitario, que permita proyectar al MERCOSUR como una auténtica punta de lanza estratégica de un nuevo modelo de desarrollo social, político, económico y cultural. Ciertamente, la construcción de una nueva ciudadanía nos impone hoy un duro desafío; por un lado, es necesario reconocer que nuestras naciones -atravesadas en todos sus ámbitos y espacios por procesos de reestructuración económica neoliberales-, están lejos de reflejar un conjunto homogéneo en términos socio-económicos. Más bien, son la prístina expresión de la **desigualdad** y del **vaciamiento de la democracia** convertidos en dogmas irrefutables durante el largo reinado del Consenso de Washington (ver nota principal).

Por otro lado, es el Cono Sur el espacio geográfico desde el que puede proyectarse una reconstrucción de nuestras comunidades en torno a valores, creencias e intereses que puedan definirse en un marco supranacional. Asimismo, es a partir de allí que estaremos en mejores condiciones de consolidar proyectos nacionales que tienen que ver con la **inclusión masiva** de nuestros pueblos en una democracia que se asuma como construcción creciente de **igualdad** y de derechos humanos integrales, tanto individuales como colectivos.

Comunidad, igualdad, derechos de la persona humana: parecen conceptos viejos; son, en realidad, desafíos eternos en toda construcción social y política inclusiva.

Es más, si una agenda realmente moderna de Política Exterior, no toma nota del dato que por antonomasia caracteriza a América Latina por sobre los demás bloques geoeconómicos del mundo, esto es, la **profunda dualidad social** marcada a fuego en nuestra sociedad, en las instituciones y en los procesos de **ruptura violenta** que han caracterizado a nuestro devenir histórico-político, no estaremos en condiciones de reconstruir nuestras comunidades con sentido de grandeza y de proyección continental.

Buenos Aires, NOV/2002

por **Gustavo O. Lahoud**

Investigador Principal, Área Relaciones Internacionales de América Latina, IDICSO, USAL.

Email: gustavolahoud@yahoo.com.ar